

UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Escuela de Derecho

TESINA

“La protección del consumidor en la Ley N°19.496 y en el sector eléctrico. Balance de procedimientos cautelares”

Tesista:

Denisse Páez Díaz

Profesor guía:

Crispulo Marmolejo González

Fecha:

16 Diciembre de 2015

LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR EN LA LEY N°19.496 Y EN EL SECTOR ELÉCTRICO. BALANCE DE PROCEDIMIENTOS CAUTELARES.

I.	Introducción.....	4
II.	Institucionalidad de protección del consumidor.....	6
	1. El Servicio Nacional del Consumidor, SERNAC	
	2. La Ley N°19.496 y la legislación sectorial	
	3. El SERNAC y las Superintendencias	
III.	Aspectos procedimentales del sistema de protección del consumidor.....	12
	1. El procedimiento de protección del consumidor en sede jurisdiccional.	
	2. Instancias extrajudiciales para la defensa del interés individual del consumidor.	
IV.	La protección del usuario de servicios regulados.....	16
	1. El usuario del servicio eléctrico	
	1.1. El rol de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, SEC	
	1.2. La Unidad de experiencia del cliente	
	1.3. El ranking de calidad del servicio	
V.	El procedimiento de atención de reclamos en el ámbito eléctrico.....	21
	1. El procedimiento ante las empresas concesionarias de servicio público de distribución	
	2. Procedimiento de reclamos ante la SEC	
VI.	Balance de procedimientos cautelares.....	24
	1. El procedimiento judicial y el procedimiento administrativo ante el SERNAC	
	2. El procedimiento administrativo ante la Superintendencia de Electricidad y Combustibles	
VII.	Problemas y propuestas.....	27
	1. Falta de coordinación institucional	
	2. Insuficiencia en los mecanismos para obtener la compensación de los daños al consumidor.	
VIII.	Conclusiones.....	31

Resumen.

La protección de los derechos del consumidor se ha instalado en la discusión pública, a raíz de una serie de abusos que se han conocido a través de la prensa, y que han dejado en evidencia cierto grado de ineficacia de la actual institucionalidad en cuanto a precaver la ocurrencia de abusos en el ámbito del consumo.

La Ley N°19.496 resulta aplicable tanto a mercados regulados como no regulados, sin embargo, se observa que en las legislaciones sectoriales, especialmente la del sector eléctrico, se encuentran una serie de herramientas que resultan ser más eficientes y eficaces para brindar una efectiva protección a los usuarios del respectivo mercado. Serán esas herramientas las que serán expuestas en este trabajo y se compararán con aquellas dispuestas en la ley de protección del consumidor, considerando además el relevante rol que la Superintendencia de Electricidad y Combustibles ha asumido en este aspecto.

Abstract.

The protection of consumer rights has been placed front and center in the public debate, following a series of abuses that have been publicized by the media, and have highlighted a degree of ineffectiveness of the current institutional framework in forestalling the occurrence of abuses in the area of consumer rights.

Law No. 19,496 is applicable to both regulated and unregulated markets, however, we note that in the sectorial legislation, especially the power sector, there are a number of tools that are more efficient and effective in providing effective protection to users of the respective market. It will be these tools which will be presented in this paper and compared with those provided in the law of consumer protection, also considering the important role that the Superintendence of Electricity and Fuels has taken in this regard.

Palabras clave: Servicio Nacional del Consumidor, Superintendencia de Electricidad y Combustibles, servicio regulado, usuario del servicio eléctrico, procedimientos cautelares.

I. Introducción.

La actual institucionalidad de protección del consumidor en Chile se puede comparar con un león sin dientes, atendida su incapacidad para prevenir abusos y proteger adecuadamente el interés de los consumidores. El Servicio Nacional del Consumidor (Sernac) es un órgano que fue creado para poner en movimiento una política de protección al consumidor. Sin embargo, no se le han concedido las atribuciones ni los recursos suficientes para cumplir su cometido. Ello tiene su explicación en los cambios sufridos por la economía chilena. Hasta principios de la década del 70, el Estado chileno participaba activamente en la economía, ejerciendo actividades empresariales o controlando o incentivando distintas industrias. En este contexto, los ciudadanos no se encontraban enfrentados a las fuerzas del mercado, atendida la enérgica intervención estatal. Posteriormente, las reformas estructurales sufridas por la economía a fines de los 70 y durante la década del 80, produjeron la apertura de los mercados y comenzó un proceso de privatización de los mismos. El ciudadano se vio enfrentado a nuevos proveedores de bienes y servicios y por tanto a nuevas prácticas comerciales y de funcionamiento de mercados. En Chile se implementó una economía de mercado en que la participación del Estado se redujo a su mínima expresión. Sería la competencia la que regularía los aspectos básicos de su funcionamiento, dentro de los cuales se encontraba la relación proveedor (oferente) y consumidor (demandante), por lo mismo, no se pensó en estructurar un organismo que pudiese tener el *control* sobre la relación proveedor-consumidor, pues podría interpretarse como un intento de intervencionismo que sería negativo para el escenario económico del momento. Aun cuando en 1983 se dictó la Ley 18.223 sobre protección de derechos de consumidores, no es sino hasta 1996 cuando se dicta la Ley 19.496 de 7 de Marzo de 1997, que establece el actual sistema de protección de consumidores. Para el Estado era importante impulsar en el terreno económico un proceso de crecimiento dinámico y sostenido, con justicia social y equidad. Se consideró que era responsabilidad del Estado cautelar en forma especial los intereses de los grupos o sectores no organizados, entre los que se cuentan los consumidores, proporcionándoles un marco legal que consagrara expresamente sus derechos y la forma de ejercerlos con eficacia, de modo de impedir eventuales abusos que pudieran derivarse de la carencia de un ordenamiento jurídico adecuado, reservándose el Estado su función subsidiaria, para asegurar los derechos a la información y educación de los consumidores, desarrollar su acción preventiva y fiscalizadora,

consistente esta última en la obligación de poner en conocimiento de los Tribunales de Justicia las infracciones a la ley sobre derechos de los consumidores.

Los antecedentes históricos del Sernac se remontan al antiguo Comisariato general de Subsistencias y precios, creado por el D.L. 520 del 31 de Agosto de 1932. En 1953, el Presidente Carlos Ibáñez creó la Superintendencia de Abastecimiento y precios (SA), para posteriormente, en 1960 durante el gobierno del Presidente Jorge Alessandri, se instituye la Dirección de Industria y Comercio (Dirinco). En forma posterior se crea el Servicio Nacional del Consumidor, concebido como un órgano promotor de intereses, careciendo de las atribuciones propias de un organismo de fiscalización. Su misión central sería realizar estudios, proponer políticas públicas y actuar como mediador.

La actual ley que protege los derechos de los consumidores pone a disposición de los usuarios acciones judiciales para perseguir la responsabilidad del proveedor que vulnera sus derechos como consumidor. Podría pensarse que en este escenario, el consumidor no tiene más alternativas de acción que aquellas dispuestas en la Ley N°19.496, sin embargo, es posible encontrar en la legislación sectorial, disposiciones que protegen a los usuarios de los servicios regulados, entregando a los órganos fiscalizadores atribuciones para resolver reclamos y sancionar infracciones a las normas sectoriales.

El presente trabajo da una mirada al actual escenario de la institucionalidad de protección del consumidor, enfatizando el rol de las Superintendencias en esta materia, especialmente el de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles en el ámbito eléctrico.

Se efectúa un breve análisis y comparación de los procedimientos cautelares presentes en la Ley N°19.496 y aquel contemplado en la legislación eléctrica, concluyendo con la mención de los problemas detectados y sus propuestas de solución.

II. Institucionalidad de protección del consumidor.

El sistema de protección del consumidor parte del supuesto que existe una desigualdad entre el proveedor de bienes y servicios y el consumidor de los mismos, el cual se considera como un sujeto vulnerable que merece especial protección, ya que al ubicarse en el último eslabón de una cadena bastante extensa de producción y comercialización, se enfrenta a un proveedor fuerte que, por comerciar en forma habitual, permanente y profesional, conoce los detalles, características y especiales condiciones del bien o servicio que ofrece.

Los mercados en que participa el consumidor son imperfectos, pues presentan fallas tales como asimetría de información, racionalidad limitada, costos de transacción y la dificultad de descubrir la calidad de los productos o servicios que se ofrecen. Estas imperfecciones se conocen como fallas de mercado y su existencia justifica el desarrollo de políticas de protección de los consumidores por parte del Estado, para evitar abusos y entregar soluciones eficaces.

Cuando el Estado dejó de ser el proveedor por excelencia de bienes y servicios, ello se tradujo en cambios en las relaciones de consumo. Actualmente, el consumidor se enfrenta a una gran gama de bienes y servicios, a una multiplicidad de proveedores y a nuevas maneras de efectuar transacciones, circunstancia que hace más compleja la ya dispar relación consumidor-proveedor.

Los modelos de tutela clásicos, como la protección otorgada por el Código Civil chileno, son insuficientes para proteger al consumidor de manera efectiva, por lo que es necesario dotarlo de herramientas eficaces para que pueda solucionar sus problemas adecuadamente, mediante un régimen de protección especial. En este sentido, es esencial contar con una Administración Pública especializada en la coordinación de las políticas relativas a la materia.

1. El Servicio Nacional del Consumidor, SERNAC.

En Chile actualmente existe una ley sobre protección de los derechos de los consumidores y un organismo encargado de velar por el cumplimiento de tales disposiciones, el Servicio Nacional del Consumidor, SERNAC, sin embargo, este organismo fue concebido como un órgano mediador, sin facultades para fiscalizar o cursar multas y cuya principal herramienta de disuasión era comunicar información al mercado.

En su creación, en el año 1990, se le encarga impulsar un sistema institucional para trabajar en materia de orientación jurídica y fomentar la educación para el consumo. No hubo una nueva legislación que le fijara una estructura orgánica, ni tampoco atribuciones que le permitieran llevar a cabo la labor encomendada. Con la promulgación de la ley N°19.496 sobre protección de los derechos de los consumidores, se reconoció expresamente la atribución del SERNAC para mediar en los conflictos de consumo y se establecieron los derechos y deberes de los consumidores. Esta ley puso como eje informar, educar, proteger y fomentar la participación ciudadana de los consumidores y a su vez entrega como marco de acción todos aquellos aspectos relacionados con velar por el correcto cumplimiento de esta normativa y de otras normas que digan relación con el consumidor; le entrega al servicio atribuciones para exigir información a las empresas; realizar estudios, investigaciones, recopilar y difundir información para transparentar los mercados y orientar a los consumidores en sus decisiones de compra o contratación de productos y servicios.

Con el objetivo de promover la solución de conflictos entre proveedores y consumidores, el SERNAC dispuso un espacio digital para los proveedores o empresas para gestionar los reclamos de sus consumidores. Cualquier proveedor puede inscribirse voluntariamente en este portal, sin costo alguno y por medio del cual no sólo recibirá los traslados de los reclamos interpuestos en su contra ante el SERNAC, sino que además podrá extraer reportes estadísticos referidos a los mismos. El compromiso que adquiere la empresa o el proveedor es responder los reclamos dentro del plazo impuesto por SERNAC y bajo las condiciones definidas en la guía de uso del portal que la entidad emitió para estos efectos. Sobre la base de los reclamos ingresados y gestionados en la plataforma, el organismo anualmente ordena en un ranking a las empresas que no responden los requerimientos, el cual da a conocer a la ciudadanía a través de los diversos medios de comunicación.

Se observa entonces que el SERNAC, frente a su incapacidad de fiscalización efectiva, de imponer directamente multas u otras sanciones a las empresas infractoras o de emprender acciones legales resarcitorias de los daños sufridos por los consumidores, impone más que nada, un costo reputacional a los proveedores, por medio de estrategias comunicacionales, lo que deriva en cierta medida en un incentivo a las empresas a cumplir la ley, regulando de algún modo la conducta de los proveedores.

2. La Ley N°19.496 y la legislación sectorial.

Hasta la reforma del año 2004, este organismo no solo carecía de competencias de fiscalización, sino que además los mercados regulados por leyes especiales estaban excluidos del ámbito de aplicación de la ley N°19.496. Dentro de las modificaciones introducidas por la Ley N°19.955, destaca la ampliación del ámbito de aplicación de la ley sobre protección de los derechos de los consumidores.

En este sentido, el art. 2 bis dispone que “no obstante lo prescrito en el artículo anterior, las normas de esta ley no serán aplicables a las actividades de producción, fabricación, importación, construcción, distribución y comercialización de bienes o de prestación de servicios reguladas por leyes especiales, salvo: a) En las materias que estas últimas no prevean; b) En lo relativo al procedimiento en las causas en que esté comprometido el interés colectivo o difuso de los consumidores o usuarios, y el derecho a solicitar indemnización mediante dicho procedimiento, y c) En lo relativo al derecho del consumidor o usuario para recurrir en forma individual, conforme al procedimiento que esta ley establece, ante el tribunal correspondiente, a fin de ser indemnizado de todo perjuicio originado en el incumplimiento de una obligación contraída por los proveedores, siempre que no existan procedimientos indemnizatorios en dichas leyes especiales”.

La norma transcrita hace que la Ley N°19.496 sea aplicable siempre que se trate de alguno de los presupuestos contemplados en sus letras a), b) o c), aun cuando la actividad respectiva esté normada en una ley especial, lo que prácticamente implica o demuestra un debilitamiento de la frontera constituida por la legislación sectorial. Con todo, este criterio, ya había sido ampliamente recogido por la jurisprudencia, que mayoritariamente había efectuado una aplicación extensiva de la Ley. Así por ejemplo, La Ilustrísima Corte de Apelaciones de Antofagasta estimó que la Ley era aplicable en el caso de una querrela infraccional interpuesta en contra de las empresas generadoras de energía eléctrica del Norte Grande (SING), NOPEL S.A. y EDELNOR S.A. y en contra de la distribuidora Empresa Eléctrica de Antofagasta S.A., debido a la ocurrencia de dos cortes importantes de suministro eléctrico (*Blackouts*) en la ciudad de Antofagasta, que serían producto de una serie de dificultades de orden técnico no informadas oportunamente por dichas empresas.

Las empresas querelladas alegaron la inaplicabilidad de la Ley por existir normativa especial que regulaba la actividad. La Corte señaló que si bien la normativa a que hace referencia el incidentista resulta pertinente con la situación planteada, particularmente si se considera que la ley N° 19.613, modificatoria de la ley N° 18.410, establece que además de las sanciones que traigan consigo la interrupción o suspensión de suministro de energía eléctrica, no autorizada conforme a la ley y los reglamentos, habrá lugar a una compensación a los usuarios afectados, normativa que por el principio de la especialidad podría estimarse aplicable en la especie, debe concluirse, sin embargo, que la ley N°19.496, no obstante consagrar una normativa general para hacer posible el ejercicio de los derechos de los consumidores, es la que resulta aplicable, puesto que permite la obtención de un pronunciamiento jurisdiccional ante el conflicto planteado, que siempre será de mayor conveniencia que uno meramente administrativo, dado que la sentencia que se dicte, resuelve el litigio con la autoridad y los efectos que le son propios y que, sin duda, cautela en mejor forma los derechos del litigante que ha obtenido con ella. Debe considerarse también que la mencionada ley 19.496, contempla en favor de los consumidores el derecho a obtener la reparación de los perjuicios causados por un proveedor que incumple sus obligaciones, sean ellos materiales y morales, lo que constituye otra razón más para estimarla aplicable en la especie.

Otro ejemplo, en el mercado del transporte público de pasajeros, la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Valparaíso estimó que la Ley tenía aplicación, pese a la existencia de normativa especial. Señaló la Corte en su fallo que tampoco altera lo expuesto, el hecho que la responsabilidad de estas empresas esté contemplada en un reglamento especial, por cuanto el procedimiento establecido en dicho reglamento, en el párrafo titulado De las sanciones y otros, se refiere a situaciones diferentes, de manera que, al no encontrarse previsto en el mencionado reglamento, la forma en que los particulares pueden hacer valer sus derechos por pérdida de equipaje, resulta pertinente que se haya formulado el denuncia de acuerdo con las normas de la ley N°19.496. En el mismo sentido, la I. Corte de Apelaciones de Valdivia había entendido aplicable la Ley a la actividad bancaria y al transporte aéreo.

3. El SERNAC y las Superintendencias.

En el mes de junio del año 2014, el Ejecutivo envió al Congreso Nacional un proyecto para modificar la Ley N°19.496 sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, cuyo principal objetivo es rediseñar el SERNAC, acercándolo, en cuanto atribuciones y recursos, a los estándares que actualmente tienen las superintendencias, con el fin de incrementar su capacidad humana y técnica para abordar sus funciones adecuadamente.

Las Superintendencias son órganos administrativos descentralizados, altamente tecnificados, dotados de recursos humanos y materiales de excepción dentro del conjunto de la Administración Pública y de amplias facultades para cumplir su cometido.

En atención a la existencia de fallas de mercado, el Estado crea estas instituciones técnicas y especializadas con el objeto de regular determinadas actividades económicas, procurando que no se infrinja el ordenamiento jurídico ni se afecte el bien común, como también que no se produzcan abusos o daños a terceros.

Las principales actividades entregadas a las Superintendencias son la actividad fiscalizadora; la normativa y la sancionatoria, en el ámbito de su competencia. En el ejercicio de sus facultades, las superintendencias velan por el cumplimiento de la normativa sectorial, pero también cuentan con capacidad normativa para emitir actos administrativos aplicables al mercado cuya vigilancia le corresponde, en virtud de la potestad normativa que el legislador les ha concedido. De esta manera, las superintendencias actúan como reguladores que aplican y dan cumplimiento a la ley sectorial. En atención a tales objetivos, estos organismos crean normas de carácter general para una determinada actividad económica (regulan) y exigen el cumplimiento de las leyes (fiscalizan).

Destacan sus facultades sancionatorias y jurisdiccionales. Para la aplicación de sanciones, cuentan con procedimientos administrativos bien definidos, que se resuelven en un breve periodo de tiempo y cuya resolución puede ser reclamada posteriormente por los involucrados ante la Corte de Apelaciones respectiva.

Con todo, se observa que dentro de las importantes funciones entregadas a las superintendencias, se ha incluido, de cierta manera, la protección del consumidor, a través de

normas que dicen relación, por ejemplo, con la calidad del servicio prestado y la posibilidad de resolver reclamos interpuestos por los consumidores. Como se verá más adelante, esta función ha comenzado a transitar de una definición más bien testimonial a una posición relevante dentro de las actividades del ente fiscalizador, quien en ocasiones, ha asumido un rol activo en esta materia.

III. Aspectos procedimentales del sistema de protección del consumidor.

1. El procedimiento de protección del consumidor en sede jurisdiccional.

La ley de protección de los derechos del consumidor contempla una serie de acciones judiciales que le permiten al consumidor perseguir la responsabilidad de un proveedor infractor, que por su conducta ha afectado el ejercicio de cualquiera de los derechos de los consumidores.

Según lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 50 de la Ley N°19.496, el incumplimiento de las normas contenidas en la ley dará lugar a las acciones tendientes a sancionar al proveedor, anular cláusulas abusivas, forzar a que el proveedor cumpla lo prometido, que cese el acto que lesiona sus derechos u obtener la total indemnización de sus perjuicios. El ejercicio de estas acciones puede realizarse a título individual o en beneficio del interés colectivo o difuso de los consumidores.

Tratándose de intereses individuales, el tribunal competente para conocer y pronunciarse respecto de todas las acciones mencionadas precedentemente es el Juzgado de Policía Local correspondiente al lugar en que se celebró el contrato o se hubiere cometido o comenzado la ejecución de la infracción, a elección del consumidor. Es decir, el consumidor puede reclamar las indemnizaciones civiles derivadas de la infracción a las disposiciones de la Ley N°19.496, considerando tanto los daños materiales (daño emergente y lucro cesante), como los morales. La única excepción a esta regla la constituye la improcedencia del daño moral en los juicios colectivos por norma expresa, ya que son juicios de competencia del Tribunal Civil y no del Juzgado de Policía Local.

La ventaja que tiene la tramitación ante el Juzgado de Policía Local es que estos tribunales son territorialmente mucho más accesibles que un tribunal ordinario, sus procedimientos son relativamente expeditos y no se requiere del patrocinio de un abogado habilitado para comparecer ante ellos.

La ley concede al consumidor la posibilidad de acudir sin patrocinio de abogado habilitado para el ejercicio de la profesión, pudiendo comparecer personalmente (art. 50C); de hecho, se trata de una facultad discrecional que se les otorga a las partes, y como tal, pueden o no hacer uso de ella, por cuanto nada impide al consumidor o al proveedor de que asistan patrocinados por un abogado habilitado. Esta disposición disminuye considerablemente los costos de

transacción, sin embargo, en la práctica, litigar sin patrocinio letrado sin duda disminuye las probabilidades del consumidor de obtener resultados favorables.

Este desequilibrio se evidencia en aspectos tales como interrogaciones, peticiones fundadas al tribunal, tachas y contra interrogaciones de testigos, presentación de pruebas, observaciones a la prueba y otras actuaciones que exigen un conocimiento técnico-jurídico importante. Como ha quedado de manifiesto, el consumidor que comparece en forma personal se ve expuesto a una gran cantidad de etapas en el proceso judicial que se ventilan en los Juzgados de Policía Local, desconocidas por él y que requieren experticia jurídica, circunstancia que podría generar frustración en el consumidor que comparece por sí mismo, derivando en un estado de pasividad en su actuar, lo cual se traduce en una completa indefensión, aun cuando la ley le franquea acciones destinadas a restablecer su situación. Es innegable que contrarrestar la defensa jurídica especializada del proveedor es bastante difícil para un consumidor promedio, lego en materias de derecho y sin asesoría letrada.

Es importante precisar que la posibilidad de comparecer sin patrocinio de abogado habilitado se restringe sólo a las causas que se llevan a cabo en este tipo de tribunales, porque en la eventualidad de que el consumidor al término del proceso de primera instancia, o la contraparte interpusieran un recurso de apelación, deberán asistir con abogado en todas las instancias legales ante el tribunal de alzada, oportunidad en que los costos de transacción necesariamente se deben generar.

2. Instancias extrajudiciales para la defensa del interés individual del consumidor.

Siendo conscientes de que la tramitación judicial podría resultar, en la práctica, contraproducente para el consumidor que recurre a esa instancia en busca del restablecimiento de sus derechos, surge la inquietud entonces sobre otorgar a los consumidores herramientas extrajudiciales tendientes a perseguir de modo efectivo la responsabilidad del proveedor infractor.

En este sentido, la Ley N°19.496 establece que el Servicio Nacional del Consumidor tiene como función recibir los reclamos de los consumidores que consideren lesionados sus derechos. La presentación del reclamo ante esta entidad puede hacerse por diversas vías (presencial, vía web, a través de las Municipalidades, entre otros), lo que lo hace bastante accesible para cualquier persona que desee denunciar o manifestar su disconformidad con una

conducta que considere lesiva de sus derechos. La interposición no tiene más formalidad que la identificación del reclamante; la indicación de la empresa infractora; la relación de los hechos y la petición concreta o solución solicitada.

Ingresado el reclamo, el Servicio debe ponerlo en conocimiento del proveedor, gestión que realiza a través de la plataforma virtual que ha dispuesto el organismo para estos efectos, denominada “Portal del Proveedor”, espacio digital de interoperabilidad diseñado para una gestión más eficiente y eficaz de los reclamos. Es en este sitio virtual donde el proveedor tramitará los reclamos presentados en su contra, bajo las condiciones establecidas en el protocolo de relacionamiento SERNAC- Proveedores, documento por el cual la empresa acepta las condiciones de uso y funcionamiento de la citada plataforma, comprometiéndose a gestionar el requerimiento en un plazo de 10 días hábiles. En este punto es importante precisar que el proveedor no está obligado a suscribirse a este espacio digital y voluntariamente puede concurrir y proponer las alternativas de solución, pero también puede no dar respuesta a algún reclamo, sin que ello derive en sanción por el incumplimiento. Sobre la base de la respuesta del proveedor, el SERNAC promoverá un entendimiento voluntario entre las partes.

El organismo lleva un registro de las respuestas entregadas por los proveedores para posteriormente generar un ranking anual con aquellos proveedores que no dan respuesta a los reclamos formulados, pero ello no se traduce en una sanción efectiva que castigue la infracción, por lo mismo los proveedores no tienen incentivos para adaptar sus prácticas, aun cuando la infracción es clara.

Por lo visto, la intervención del servicio se limita a un aspecto procedimental, relativo a la tramitación del reclamo, más que a la búsqueda de una solución efectiva al requerimiento del consumidor, pues ella queda totalmente entregada a la voluntad y criterio del proveedor, ya que SERNAC no cuenta con facultades precisas y definidas para participar activamente en la resolución del caso, sin embargo, el servicio tiene la atribución de denunciar los posibles incumplimientos ante los organismos (Superintendencias) o instancias jurisdiccionales respectivos y de hacerse parte en las causas en que estén afectados los intereses generales de los consumidores, según los procedimientos que fijan las normas generales o los que se señalen en leyes especiales.

Puede concluirse entonces que la actual estructura de instrumentos existentes en la ley de protección del consumidor al parecer no resultan ser los más apropiados para producir el efecto buscado, que es disuadir la infracción, así como tampoco es efectivo para la obtener el resarcimiento de los daños producidos por la infracción. Siendo este el escenario y considerando que la judicialización no siempre es conveniente, se deduce necesariamente que es importante dotar al SERNAC de herramientas efectivas para ejercer su labor, de manera de lograr una protección eficaz y eficiente de los derechos de los consumidores.

IV. La protección del usuario de servicios regulados.

El artículo 2° bis señala que las normas de la Ley N°19.496 no son aplicables a las actividades de producción, fabricación, importación, construcción, distribución y comercialización de bienes o de prestación de servicios reguladas por leyes especiales, salvo en las materias que estas últimas no prevean y en lo relativo a indemnizaciones que puedan perseguirse, de manera individual o colectiva, por los perjuicios originados en el incumplimiento de una obligación contraída por los proveedores, siempre que no existan procedimientos indemnizatorios en dichas leyes especiales.

De lo anterior se deduce que la normativa de protección del consumidor no se agota en el texto de la Ley N°19.496, ya que es posible observar en el ámbito de los servicios regulados, como es el caso de los servicios sanitarios y de distribución eléctrica, una serie de disposiciones en que, ya sea directa o indirectamente, están comprometidos los derechos de los consumidores, como por ejemplo, derechos básicos como el acceso a información veraz y oportuna sobre características relevantes de los servicios respectivos, derecho a la seguridad y la calidad de los suministros y servicios, entre otros. De alguna manera, la regulación de aspectos técnicos y comerciales en la prestación del servicio, la posibilidad del usuario de presentar reclamos ante las empresas prestadoras y/o ante la respectiva Superintendencia y la fiscalización efectuada por parte de este organismo, han permitido otorgar a los consumidores, un sistema efectivo para proteger sus intereses, sin descartar la aplicación supletoria de la ley N°19.496.

1. El usuario del servicio eléctrico.

1.1 El rol de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, SEC.

En el ámbito eléctrico en particular, la ley N°18.410, publicada en el Diario Oficial el 22 de mayo de 1985, que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, SEC, menciona dentro de las funciones de este organismo el resolver, oyendo a los afectados, los reclamos que se formulen por, entre o en contra de particulares, consumidores y propietarios de instalaciones eléctricas, de gas y de combustibles líquidos, en general, y que se refieran a cualquier cuestión derivada de los cuerpos legales o reglamentarios cuyo cumplimiento les corresponde fiscalizar (art.3° N°17).

Por su parte, el capítulo 8 del Reglamento de la Ley General de Servicios Eléctricos (Decreto Supremo N°327 del Ministerio de Energía, publicado en el Diario Oficial el 10 de septiembre de 1998), se refiere al procedimiento de reclamación, señalando que cualquier persona podrá presentar reclamos a la Superintendencia en relación con el servicio prestado por el concesionario. En este mismo sentido, el art. 235 del mismo cuerpo legal, dispone que los concesionarios de servicio público de distribución deberán aceptar la interposición de reclamos y denuncias por situaciones de operación anormal o insegura, ya sea en forma personal o por cualquier medio, incluyendo el teléfono, fax u otros.

Como es posible observar, la legislación sectorial no sólo regula los aspectos técnicos del suministro, referentes a su frecuencia, tensión y disponibilidad, sino que también aquellas condiciones bajo las cuales la actividad de distribución debe desarrollarse, como por ejemplo, la seguridad de las instalaciones y de su operación, el mantenimiento de las mismas, la continuidad del servicio, la reposición oportuna del suministro y la utilización de adecuados sistemas de atención e información a los usuarios y clientes. Así, el proveedor es responsable frente a sus usuarios, de la calidad del suministro y de la calidad del servicio, pudiendo la Superintendencia sancionar o adoptar las medidas pertinentes, si la calidad del servicio es reiteradamente deficiente. En este sentido, cobra especial relevancia, la posibilidad de interponer reclamos y denuncias, hecho que debe aceptar el concesionario, quien deberá contar con un sistema de recepción y registro de reclamos, los que, posteriormente, deberán ser informados a la Superintendencia.

Para la gestión de los reclamos, SEC ha emitido sendos oficios circulares, por medio de los cuales ha instruido a las concesionarias de distribución de electricidad, el procedimiento de atención de reclamos, denuncias, solicitudes y consultas, hechas ante ellas y entre estas y la Superintendencia. El último de ellos se dictó con fecha 14 de enero de 2015 (Oficio Circular N°436), en dicho documento, la SEC dispone el procedimiento de atención de reclamos ante la empresa y ante la Superintendencia, regulando plazos, medios de ingreso o canales de atención, registro, entre otros aspectos operativos.

Junto con lo anterior, en el sector eléctrico se observa una creciente actividad pro consumidor, que se manifiesta especialmente en la creación de un departamento centralizado y especializado en la experiencia con el cliente, que abre un nuevo frente para la tramitación de los reclamos formulados por los usuarios del servicio.

1.2 La Unidad de Experiencia del Cliente.

Ante a la creciente cantidad de reclamos ingresados por los consumidores, con fecha 5 de noviembre de 2012, la SEC dicta su Resolución Exenta N°2144, por medio de la cual establece una unidad de atención y asesoría, denominada Unidad de Experiencia del Cliente, adoptando con ello una nueva estructura que le permitiera abordar de manera adecuada, eficiente y efectiva los reclamos recibidos. Antes de esa fecha, correspondía a cada Dirección Regional de la Superintendencia resolver los reclamos presentados por los usuarios del servicio, dentro del territorio de su competencia.

Esta nueva unidad tiene como función asesorar y apoyar al Superintendente y a los Directores Regionales, particularmente en cuanto a recibir, gestionar, responder y resolver los reclamos, consultas, solicitudes y recursos derivados de tales requerimientos que realicen los usuarios a nivel nacional, manteniendo en los Directores Regionales radicada la facultad de incoar procesos sancionatorios en contra de las concesionarias.

Con la creación de esta unidad SEC buscó no sólo definir un nuevo modelo de atención, sino que además estandarizó la respuesta y control del proceso a nivel país, disminuyendo el costo de transacción de los usuarios, aumentando con ello el nivel de servicio prestado por esta entidad, por cuanto el ingreso de las consultas, reclamos, solicitudes y denuncias se reciben mayoritariamente en línea, a través de la página web del organismo, sin ningún tipo de formalidad, lo que permite que los usuarios puedan conocer en todo momento el estado de su requerimiento, en qué etapa del proceso se encuentra y el tiempo restante para recibir la respuesta.

1.3 El ranking de calidad del servicio.

Por su parte la SEC, anualmente, atendiendo a la calidad del servicio entregado, ordena en un ranking a las distintas concesionarias, sobre la base de los reclamos directos de sus clientes presentados ante la Superintendencia durante los doce meses anteriores; de las encuestas efectuadas a los usuarios donde ellos califican la calidad del servicio recibido y del índice de continuidad del suministro, generando con ello una importante y estimulante competencia en la materia, que beneficia directamente a los consumidores del sector eléctrico.

Por lo visto, es innegable el enfoque ciudadano que la Superintendencia le ha dado a su labor. Ello se ha visto ratificado a propósito de las suspensiones de suministro que afectaron a los usuarios de la Región Metropolitana en el mes de julio de 2015.

La Superintendencia de Electricidad y Combustibles, SEC, aplicó multas por un total de un poco más de US\$ 5 millones a las empresas CHILECTRA y CGE-DISTRIBUCIÓN, por sus responsabilidades en los extensos cortes de energía eléctrica que afectaron a los usuarios de la Región Metropolitana, luego de un sistema frontal que afectó a la zona centro-sur del país, y por no disponer de los canales de atención adecuados para recibir los reclamos de sus clientes. SEC estableció que ambas empresas tuvieron responsabilidad en la demora de la reconexión del servicio eléctrico, ya que algunas interrupciones se extendieron hasta por 72 horas, y también son responsables de la no atención de casi 35 mil llamados de emergencia, de clientes que trataron de comunicarse con las empresas para informarles que permanecían sin energía. En la oportunidad, el máximo representante del organismo fiscalizador hizo hincapié en que el objetivo de las multas es modificar las conductas de las empresas, a fin de que mejoren e inviertan en sus procedimientos, tanto internos como externos, para entregar un servicio de excelencia, continuo y seguro a los ciudadanos.

Otro ejemplo es la dictación por parte de la Superintendencia de una serie de oficios circulares por los cuales comunica a las distintas empresas distribuidoras de electricidad, un plan de trabajo que tiene como objetivo modificar las boletas que estas empresas emiten, de tal forma de contar con un nuevo diseño que permita a los usuarios del servicio visualizar fácilmente la información y entender su contenido (Oficio Circular N°1541 de 03.02.2015). Esta iniciativa surgió a raíz de una consulta pública realizada por SEC en el año 2014, dentro del marco de la agenda energética del Ministerio del ramo, con el fin de obtener la percepción de los ciudadanos en relación al contenido de las boletas de electricidad que reciben mensualmente.

Asimismo y en cumplimiento de su función de aplicar e interpretar administrativamente las disposiciones legales y reglamentarias cuyo cumplimiento le corresponde fiscalizar e impartir instrucciones de carácter general a las empresas y entidades sujetas a su fiscalización, ha precisado el sentido y alcance de la normativa sobre radicación de deudas de servicios eléctricos (Oficio Circular. N°10.553, de 22.11.2013) y ha establecido el procedimiento aplicable a la determinación, valorización y facturación de los consumos no registrados o erróneamente registrados de energía y demanda (Resolución Exenta N°1952, de 23.10.2009 y

Resolución Exenta N°2520 de 28.12.2009). También ha impartido instrucciones sobre consumos acumulados por falta de lectura de medidores (Oficio Circular N°1994, de 11.04.2005 y Resolución Exenta N°1406, de 19.10.2006), entre otras. Dentro de las consideraciones que tuvo la SEC para emitir esta última resolución se encuentra el aumento de reclamos ingresados ante ella referidos a boletas o facturas en las que se han facturado cargos por consumos acumulados por largos periodos por no haberse efectuado periódicamente la lectura del medidor.

Como es posible observar, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles ha adoptado un rol activo en materia de protección de los derechos de los usuarios del servicio eléctrico, actuar que complementa con su acabado conocimiento técnico, en consecuencia, no se extraña una intervención del SERNAC en este ámbito, ya que en los hechos, su relativa incompetencia en el ámbito regulado no ha significado una desprotección de los derechos de los usuarios del servicio, por cuanto el fiscalizador, consciente de sus facultades legales, de la especialidad de su gestión y de su capacidad operativa y funcional, ha asumido de cierta manera ese rol, poniendo énfasis en una mirada ciudadana en la fiscalización al mercado de la distribución eléctrica.

V. El procedimiento de atención de reclamos en el ámbito eléctrico.

En este trabajo se mencionó con anterioridad y a grandes rasgos, el procedimiento a seguir ante los Juzgados de Policía Local, referentes a las acciones judiciales que puede iniciar el consumidor afectado en contra del proveedor infractor. En esta parte se revisará el procedimiento ante las empresas concesionarias del servicio eléctrico y en sede administrativa ante la SEC.

La normativa eléctrica en su conjunto contempla la posibilidad de que los usuarios del servicio puedan interponer reclamos o denuncias ante las empresas concesionarias de distribución eléctrica y ante la Superintendencia, en relación con el servicio prestado, sin embargo, atendida la generalidad propia de la norma, no se establece de manera pormenorizada el procedimiento a seguir. Considerando que la legislación se remite a la SEC en cuanto a impartir instrucciones al efecto, el fiscalizador se ha encargado de establecer el procedimiento de tramitación, a fin de uniformar criterios para la presentación y gestión de los reclamos.

Para cumplir su cometido, la Superintendencia ha dictado los Oficios Circulares N°4.853 (21.08.2002); 11.802 (23.10.2014) y 436 (15.01.2015), por medio de los cuales ha instruido a las empresas un procedimiento de tramitación de los reclamos interpuestos ante ellas y de aquellos presentados ante la propia SEC. Las resoluciones posteriores al año 2002 prácticamente no modifican la forma de tramitación, sino que más bien la adaptan a la plataforma electrónica de gestión implementada por el fiscalizador.

1. El procedimiento ante las empresas concesionarias de servicio público de distribución.

Como ya se señaló, la empresa debe aceptar que sus usuarios interpongan reclamos y debe facilitar los medios para ingresarlos, registrarlos y resolverlos. En este sentido, el procedimiento de atención regula una serie de aspectos que dicen relación con la definición de conceptos utilizados en el proceso de gestión; los derechos y deberes del reclamante y de la empresa; las vías de ingreso del reclamo y el registro del mismo; y su plazo de atención.

La Superintendencia establece que cualquier persona, sea cliente o no de la empresa, puede interponer un reclamo, presentar una denuncia, hacer una solicitud o formular una consulta, en relación a cualquier situación que, a su juicio, compete a la empresa resolver o atender.

Con la expresión “cualquier persona”, el fiscalizador está considerando como legitimado para reclamar al usuario del servicio eléctrico, término amplio que abarca no sólo el concepto de cliente en sentido estricto, vale decir a la persona natural o jurídica que acredite dominio sobre un inmueble o instalaciones que reciben servicio eléctrico (art.225, letra q) Ley General de Servicios Eléctricos, art.330, n°38, D.S. N°327), sino que también el concepto de consumidor final, esto es, al usuario que utiliza el suministro de energía eléctrica para consumirlo (art.225, letra k) Ley General de Servicios Eléctricos), acercándose con ello al concepto de consumidor de la ley N°19.496. Pero no sólo eso, pues incluye también a las personas que no son clientes de la empresa, de hecho, el documento amplía su sentido, definiendo como un “no cliente” a un solicitante de un nuevo suministro; a un tercero que reclama por eventos distintos a los que se derivan del uso del servicio y a un tercero, en representación de un cliente, portando un poder simple emitido por el primero. Esta amplitud impide al concesionario excluirse de conocer algún requerimiento formulado, arguyendo que el requirente no es un cliente.

El ingreso de estos requerimientos puede hacerse por diversas vías, sea personalmente en las oficinas de atención de que disponga la empresa; por medio de su página web; a través de su fono de atención telefónica; por escrito, mediante carta, correo electrónico e incluso fax; por redes sociales y otras vías que se hayan habilitado para dicho fin.

Presentado un reclamo ante la empresa, ésta deberá registrarlo para comenzar su proceso de atención, de acuerdo a las instrucciones impartidas por la Superintendencia. La empresa tiene un plazo máximo de 30 días corridos, contados desde la fecha de su ingreso, para resolver respecto de la situación planteada e informar al cliente las alternativas de acción con que cuenta. Además de informar lo resuelto al cliente, la empresa debe indicarle expresamente bajo qué condiciones puede solicitar la intervención de la Superintendencia.

2. Procedimiento de reclamos ante la SEC.

En caso que el reclamante quedare disconforme con la respuesta entregada por el proveedor, le asiste el derecho de recurrir ante el fiscalizador a presentar su reclamo. Para resolver, la Superintendencia solicita los antecedentes del reclamo a la empresa, fijándole un plazo de 5 días hábiles para su remisión. Tanto la solicitud de antecedentes como su envío a SEC se efectúan mediante la plataforma electrónica dispuesta por el fiscalizador para estos efectos.

Una vez recibidos los antecedentes, la SEC resuelve el reclamo, acogiéndolo (Ha lugar) o rechazándolo (No ha lugar).

Con todo, si durante la atención del reclamo o aun cuando no medie reclamo, la Superintendencia observe infracciones de las normas cuyo cumplimiento le corresponde fiscalizar, podrá iniciar el proceso sancionatorio respectivo y aplicar la sanción por el incumplimiento en caso de comprobarse la infracción.

Contra la resolución que resuelve el reclamo y aquella que impone sanciones, procede el recurso de reposición, ante el mismo fiscalizador. Los afectados que estimen que las resoluciones de la Superintendencia no se ajustan a la ley, reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar, podrán reclamar de las mismas, ante la Corte de Apelaciones correspondiente al domicilio del reclamante. Las sanciones que impongan multa serán siempre reclamables. Contra la resolución de dicha Corte se podrá apelar ante la Corte Suprema.

VI. Balance de los procedimientos cautelares.

1. Procedimiento judicial y procedimiento administrativo ante el SERNAC

En cuanto al procedimiento judicial para perseguir la responsabilidad del proveedor infractor, si bien es cierto que la legislación establece un procedimiento expedito y sin mayores complicaciones de tramitación, de manera de permitir o facilitar al consumidor el acceso a la instancia judicial, en la práctica, esa aparente simplicidad puede resultar perjudicial para el interés del consumidor que recurre a ella, pues, a la larga, deberá incurrir en costos que no estaban inicialmente contemplados, generando cierta frustración y pasividad en la conducta del consumidor que ha optado por dicha vía para satisfacer su pretensión, sin embargo, en los juicios seguidos ante los Juzgados de Policía Local, existe una tendencia jurisprudencial favorable al consumidor.

En cuanto al resarcimiento de los daños generados por la infracción, es el Juzgado de Policía Local el órgano competente para pronunciarse sobre la indemnización de todos los daños materiales y morales en caso de incumplimiento de cualquiera de las obligaciones contraídas por el proveedor. Es decir, ante estos Juzgados, el consumidor, individualmente, puede reclamar las indemnizaciones civiles derivadas de la infracción a las disposiciones de la LPC, considerando los daños materiales (daño emergente y lucro cesante), como morales. La única excepción a esta regla la constituye la improcedencia del daño moral en los juicios colectivos, pero cabe recordar que estos juicios son de competencia del Tribunal Civil.

Respecto al procedimiento administrativo que el SERNAC ha dispuesto para la atención de los reclamos de los consumidores, éste no deja de ser más que una serie de reglas para la tramitación del reclamo, sin que tenga efectos concretos sobre la solución del mismo, ni mucho menos sobre el resarcimiento que pueda perseguir el consumidor, pues queda a criterio del proveedor responder al reclamo y proponer una indemnización en caso que el reclamante la haya solicitado, por tanto, no es un procedimiento que permita resolver de manera efectiva el requerimiento planteado por el usuario, pues el SERNAC no cuenta con alternativas de acción en este ámbito.

2. El procedimiento administrativo ante la Superintendencia de Electricidad y Combustibles.

En el ámbito eléctrico, la Superintendencia, dentro de su rol fiscalizador, ha puesto especial énfasis en el procedimiento de atención de los reclamos que contra las concesionarias del servicio público de distribución eléctrica realicen sus usuarios. Es una manera bastante eficiente para tantear permanentemente dónde se encuentran las principales falencias del servicio prestado por tales empresas, ello sin perjuicio de otras herramientas de fiscalización con que cuenta la SEC y que dicen relación con aspectos netamente técnicos del suministro eléctrico.

En cuanto a la tramitación del reclamo en sí, las empresas del rubro son conscientes de que la labor de la Superintendencia no se limita a una cuestión formal relativa a la calidad del servicio comercial que pueda prestar la empresa, sino que acarrea consigo una mirada al aspecto operativo y técnico del negocio eléctrico, hechos por los cuales la SEC puede iniciar procesos sancionatorios en caso de detectar infracciones a la legislación que regula el giro.

En materia de indemnizaciones, el derecho al resarcimiento por todos los daños materiales y morales en caso de incumplimiento de contrato por parte de las empresas concesionarias del sector eléctrico constituye uno de los aspectos más débiles del marco normativo regulador desde la perspectiva de los derechos del consumidor, su tratamiento no difiere de lo que ya se ha señalado anteriormente, pues la Superintendencia no cuenta con facultades para determinar un monto, por tanto ella queda entregada a la voluntad de cada empresa en cuanto a otorgarla o no y, en último término, a la determinación que de manera exclusiva y excluyente compete a los tribunales, sin embargo, es posible que la existencia de un incumplimiento normativo de las leyes sectoriales pueda influir en el hecho de acceder o no a una compensación o resarcimiento al cliente afectado, ello si existe una alta probabilidad que el caso se pueda judicializar.

En este sentido, la legislación eléctrica contempla compensaciones, conforme a lo establecido en la Ley N° 18.410, en caso de interrupciones o suspensiones del suministro de energía eléctrica que exceden los índices de indisponibilidad de suministro previstos en el Reglamento de la Ley General de Servicios Eléctricos (D.S. N° 327 del año 1997 del Ministerio de Minería), los usuarios afectados son compensados en base al duplo del valor de la energía no suministrada durante la interrupción o suspensión del servicio, descontando las cantidades correspondientes en la facturación más próxima de los servicios de que se trate.

En consecuencia, la legislación eléctrica regula tanto el tiempo total como la cantidad máxima de interrupciones o suspensiones del suministro que pueden afectar a los usuarios sujetos a regulación de precios y además, contempla la forma de determinar y pagar, mensualmente, las compensaciones provenientes de las interrupciones o suspensiones del suministro eléctrico que superen esos parámetros de calidad de servicio. De esta forma, en caso que el servicio presente interrupciones de suministro que superen los parámetros legales, se aplicarán las compensaciones a que hubiere lugar, en la boleta respectiva.

Sin perjuicio de lo señalado en materia de indemnizaciones, es destacable la prontitud y efectividad del procedimiento dispuesto por la SEC, pues la mayor cantidad de reclamos presentados por los usuarios de este servicio dicen relación con ciertos cargos que se le facturan en su boleta, como por ejemplo, el interés por mora, cargo por fuera de plazo, cargo por concepto de corte y reposición, entre otros, los que, por tratarse de cargos regulados mediante decretos, son fácilmente deducibles en caso que no se configuren sus condiciones de aplicación, satisfaciendo con ello la pretensión del reclamante.

VII. Problemas y propuestas.

El SERNAC debiese tener un rol gravitante en el actual sistema de protección del consumidor, pues cuenta con dos características que exigen su debida y activa participación en todos los mercados, regulados o no regulados, a saber, es el servicio encargado de procurar el respeto a los derechos de los consumidores, desde una perspectiva individual; y porque se trata de una de las instituciones en las que más confía la ciudadanía, ello como consecuencia de ser el servicio público más visible, por tanto, las expectativas respecto a su accionar son muy altas, en consecuencia, es indispensable que el Estado entregue herramientas eficaces que permitan prevenir los abusos e incluso sancionarlos.

Esta visión no presenta inconvenientes para aquellos mercados que no son regulados, ya que SERNAC sería el único organismo facultado para intervenir en materias atinentes a la protección del consumidor, sin embargo, no ocurriría lo mismo en el caso de los mercados regulados, pues es innegable que existe un ámbito de competencia común, debido a que sus leyes orgánicas incluyen atribuciones y mecanismos de interacción con los consumidores, por ello debe evitarse que el otorgamiento de mayores facultades al SERNAC lo convierta en un supra-órgano del Estado, con amplios poderes y atribuciones, por sobre los órganos sectoriales, quedando éstos como órganos subordinados.

En base a lo señalado, podrían mencionarse dos principales problemas respecto a la protección del consumidor de servicios regulados, a saber:

- Falta de coordinación institucional.
- Insuficiencia en los mecanismos para obtener la compensación de los daños al consumidor.

1. Falta de coordinación institucional.

Desde la perspectiva de la regulación, el regulador sectorial tendría por objetivo proteger a la industria, mientras que el SERNAC tiene un mayor compromiso con los derechos de los consumidores y su protección.

Si bien en la mayoría de los mercados regulados la ley sectorial entrega facultades en el ámbito de protección del consumidor a la autoridad (tal como ocurre en el mercado eléctrico), los reguladores sectoriales tienden a enfocar sus esfuerzos exclusivamente a la protección de los

aspectos que sus normativas les encomiendan, relegando a un segundo plano la protección de sus consumidores, lo que potencia los espacios en los que los consumidores no están claramente protegidos.

En este sentido, la relación del regulador sectorial con el SERNAC no va más allá de una coordinación en la atención del público y la recepción de reclamos, pues estructuralmente estos organismos tienen prioridades; un perfil público y un marco legal distinto, que se resume en velar por asegurar el funcionamiento del mercado regulado y tutelar los valores correspondientes a su industria.

Para superar esta descoordinación, se propone reemplazar la subsidiariedad de la protección del consumidor, por un sistema integrado de protección que establezca criterios mínimos en la materia en todos los mercados. Esto supone el establecimiento del principio pro-consumidor como principio vinculante de la regulación en mercados regulados y no regulados, ello se lograría con la consagración formal de la protección del consumidor en la Constitución, mediante el reconocimiento explícito de los derechos mínimos de los consumidores, de manera que las normas legales y reglamentarias que dicten los órganos sectoriales respeten un núcleo mínimo de derechos básicos de los consumidores.

Paralelamente, es deseable un diálogo institucional entre el SERNAC y las autoridades sectoriales, mediante un mecanismo recíproco de consultas, vale decir, cuando estos organismos vayan a adoptar decisiones dentro del ámbito de regulación compartido, debiese ser obligatorio solicitar al otro su opinión técnica. Así también, sería importante contar con un sistema integrado de información, administrado por el SERNAC, sobre mercados regulados y no regulados que permita detectar y prevenir fallas regulatorias y abusos masivos, siendo los reguladores los encargados de alimentar este sistema, en coordinación con el Servicio Nacional del Consumidor. El SERNAC, en base a la información proporcionada, podría iniciar las acciones administrativas o legales pertinentes.

Del mismo modo debiese propenderse a un intercambio permanente de información; a la solución de superposición de competencias y fijación de reglas obligatorias de análisis de impacto regulatorio en materia de consumidores.

Para ejercer este rol de coordinación técnica, el SERNAC debiese contar con una nueva estructura institucional que otorgue al servicio la función de articular y dirigir las diversas

acciones de coordinación institucional antes planteadas, lo que permitiría que el servicio se transforme en un referente técnico en materia de protección de los consumidores.

2. Insuficiencia en los mecanismos para obtener la compensación de los daños al consumidor.

Una infracción a una norma sectorial, sobre todo aquellas referidas a servicios básicos como agua potable, electricidad y gas, puede afectar patrimonialmente a los consumidores, pues son necesarios para el desarrollo de cualquier actividad económica y básicos en el quehacer diario de la comunidad, por lo mismo, resulta evidente su perjudicial consecuencia, por ejemplo, en casos de suspensión injustificada y prolongada del suministro; casos donde se evidencien defectos en la calidad del servicio o daños derivados de fallas en los servicios ofrecidos, etc.

En este sentido, la actual legislación de protección del consumidor contempla acciones resarcitorias, que reciben distinto tratamiento, según se trate de acciones individuales o colectivas.

En el primer caso, si bien los costos de iniciar una gestión judicial son muy bajos, el consumidor que actúa por sí, se encuentra en desventaja frente a un proveedor que puede, y seguramente siempre concurrirá, con asesoría legal especializada, por tanto, los costos asociados a la defensa en juicio, como el costo de oportunidad, tiempo, valor económico, entre otros, generalmente superan el beneficio esperado, más aún cuando es de baja cuantía.

En el caso de los procedimientos colectivos, creados principalmente para reducir los costos de transacción en causas masivas de baja cuantía, su puesta en marcha no ha resultado del modo que se esperaba, ya que la duración de estos juicios es mucho mayor que aquellos relativos a las acciones individuales, su resultado es incierto y, al no existir daños punitivos ni incentivos a la litigación, no se ha desarrollado la litigación privada en este ámbito contra los proveedores.

Frente a estas deficiencias, el SERNAC ha reaccionado y ha visto como alternativa para lograr soluciones respecto del incumplimiento legal que lesiona el interés colectivo o difuso de los consumidores, las mediaciones colectivas, método por el cual busca consensuar soluciones directamente con el o los proveedores involucrados, sin embargo, esta alternativa no se encuentra reglamentada, quedando su desarrollo a la voluntad y criterio de sus participantes, lo que podría solucionarse sometiendo a este mecanismo a controles estrictos, especificándose incluso estándares mínimos a cumplir durante su gestión.

Para superar esta insuficiencia, se propone establecer un procedimiento administrativo ante el SERNAC que reemplace la competencia de los Juzgados de Policía Local y los procedimientos de mediación que actualmente realiza el servicio, el que podrá culminar con la aplicación de sanciones y la orden de reintegros, con reajustes e intereses, sin embargo, la potestad para pronunciarse sobre indemnizaciones seguirá siendo de competencia judicial.

Para eventos de infracciones masivas, se ha propuesto la posibilidad de introducir daños punitivos y premios a la litigación, de manera de incentivar a los abogados a asumir el riesgo de iniciar juicios, representando a colectivos de consumidores.

VII. Conclusiones.

1. El sistema de protección del consumidor surge a partir de la desigual relación existente entre el proveedor del producto o servicio y el consumidor o usuario de los mismos.
2. Las fallas de mercado justifican el desarrollo de políticas de protección al consumidor, con la finalidad de precaver abusos, entregando al usuario herramientas de defensa e información para facilitarle un mejor conocimiento de las características de la comercialización de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado.
3. Dentro de la implementación de un sistema de protección del consumidor, se hace necesario contar con una institucionalidad especializada en la materia, que sea capaz de coordinar las políticas relativas a la protección de los consumidores. En este sentido, el legislador chileno ha creado un organismo especial; a saber: el Servicio Nacional del Consumidor, órgano encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley N°19.496 y demás normas que digan relación con los consumidores, difundir los derechos y deberes tanto de estos como del proveedor, formular, realizar y fomentar programas de información y educación al consumidor.
4. Sin embargo, dentro de la institucionalidad antes señalada podríamos incluir a las Superintendencias, ya que sus leyes orgánicas le entregan atribuciones en este ámbito. Destaca en este sentido el rol que ha asumido la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, SEC. Organismo que, incluso, ha creado un departamento especializado en la experiencia del cliente, con el fin de atender los requerimientos de los usuarios de los servicios eléctricos.
5. Comparando las alternativas de acción que la Ley N°19.496 entrega al consumidor con las que le franquea la legislación sectorial, resulta más eficiente y eficaz esta última, pues la resolución del caso lo efectúa el propio ente fiscalizador, considerando también aspectos netamente técnicos del ámbito de su competencia, sin embargo, esta entidad no cuenta con la competencia para determinar indemnizaciones en caso de daños producidos por defectos en el servicio. Ello no debe preocupar, pues queda a salvo la posibilidad de recurrir a los tribunales competentes para satisfacer dicha pretensión.

6. Si bien podría creerse que la situación está zanjada y que no requiere de mejoras, es importante precisar que el regulador sectorial y SERNAC son organismos con funciones, atribuciones, perfiles públicos y objetivos distintos, por lo mismo, no puede pensarse en eliminar al SERNAC del ámbito regulado, pues es el órgano encargado de velar por el respeto a los derechos de los consumidores. En consecuencia, necesariamente se le deben otorgar mayores facultades y atribuciones. En definitiva convertirlo en un servicio que sirva de referencia al ente regulador en materias sobre protección del consumidor, que mantenga un diálogo constante con aquellos organismos con los que tiene competencias concurrentes.

Bibliografía.

1. Aimone Gibson, Enrique (1998): *Derecho de protección del consumidor*, Jurídica Conosur, Santiago.
2. Fernández Fredes, Francisco (2003): *Manual de derecho chileno de protección del consumidor*, LexisNexis, Santiago.
3. Sandoval, Ricardo (2004a): *Derecho del consumidor*, Jurídica de Chile, Santiago.
(2004b): *Las reformas introducidas por la ley N°19.955, de 14 de julio de 2004 a la ley N°19.496 sobre protección de los derechos de los consumidores*, LexisNexis, Santiago.
4. Momberg Uribe, Rodrigo (2004): “*Ámbito de la Ley N°19.496 sobre protección de los derechos de los consumidores*”, en *Revista de derecho*, Valdivia, volumen XVII, pp.41-62.
5. Cordero Quinzacara, Eduardo (2013): “*Sanciones administrativas y mercados regulados*”, en *Revista de derecho*, Valdivia, volumen XXVI, N°1, pp. 119-144.
6. Lorenzini, Jaime, (2013): “*Proteccion efectiva del consumidor*”, en *Espacio Público*, N°4. Disponible en <http://www.espaciopublico.cl/publicaciones/detalle.tpl?id=12>. Fecha última consulta: 10 de julio de 2015.
7. Engel, Eduardo, Pardow Diego (2015): “*Aclarando las reglas del juego: propuestas para mejorar la coordinación entre el SERNAC y los reguladores sectoriales*”, en *Espacio Público*, Informe de Políticas Públicas N°6. Disponible en <http://www.espaciopublico.cl/publicaciones/detalle.tpl?id=47>. Fecha última consulta: 16 octubre de 2015.